



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

## COMENTÁRIOS A PROPOSTA DE LEI DO CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

Para uma Legislação Abrangente, Justa e Exequível

### 1 Comentário Geral

A proposta de Lei do Conteúdo Local (LCL) representa uma tentativa relevante de assegurar que a exploração de recursos naturais beneficie de forma mais directa a economia e a sociedade moçambicana. No entanto, o actual projecto de lei apresenta várias limitações fundacionais, técnicas, institucionais que, se não forem corrigidas, podem comprometer a sua relevância e eficácia, e paradoxalmente, gerar consequências indesejadas.

Em particular, o projecto de lei ainda se apoia em sectores marginais do conteúdo local como bens e serviços de consumo imediato, em detrimento de sectores centrais da cadeia de valor industrial (ex.: siderurgia, metalomecânica, bombas, turbinas, motores, válvulas, serviços de engenharia e montagem). Ignorar a base industrial necessária limita o potencial transformador do regime.

Além disso, persistem riscos de exclusão de sectores estratégicos como a mineração, sobreposição institucional, metas percentuais desajustadas, definições permissivas que podem favorecer empresas de fachada<sup>1</sup>, ausência de instrumentos de flexibilidade regulada (waivers<sup>2</sup>) e fragilidades de transparência. Estes problemas podem resultar em custos adicionais, desincentivo ao investimento e desenvolvimento limitado da capacidade local.

Esta nota técnica é elaborada no âmbito do início da fase de socialização da reforma do quadro jurídico-legal das áreas de minas, petróleo e energia que, de acordo com o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME) visa torná-lo moderno, eficiente,

---

<sup>1</sup>Entidade que cumpre formalmente os critérios legais (ex. capital nacional), mas cujo controlo efectivo é externo

<sup>2</sup>Waiver refere-se a uma isenção temporária e condicionada de uma obrigação legal, geralmente associada à ausência de capacidade nacional comprovada.

transparente e inclusivo, potenciando o sector como motor de desenvolvimento económico e social do país. Neste âmbito os actores sociais foram solicitados a enviar a sua contribuição pública, até o dia 15 de Julho de 2025.

Nesta nota, propõe-se um conjunto de recomendações estruturadas em três eixos: (i) expansão e clareza no âmbito de aplicação; (ii) reforço institucional e normativo; (iii) alinhamento com boas práticas internacionais. Incluem-se também notas explicativas e referências verificáveis.

## 2 Comentários Específicos

### 2.1 *Exclusão do Sector Mineiro e Ambiguidade no Âmbito de Aplicação (Arts. 2 e 3)*

A proposta limita-se ao sector de hidrocarbonetos, ignorando a mineração, igualmente estratégica e com forte presença no país. Esta exclusão compromete a coerência e eficácia da política de conteúdo local porque Moçambique possui um sector mineiro robusto e em crescimento, com grande potencial para gerar valor e emprego local, e ignorá-lo significa perder uma oportunidade significativa de alavancar o desenvolvimento.

**Recomendações Legislativas Específicas:** Incluir expressamente o sector mineiro além do petróleo e gás, garantindo que a lei abranja todos os sectores extractivos relevantes. Isso evita discricionariedade futura e assegura um alinhamento nacional mais abrangente com o potencial económico do país.

### 2.2 *Metas Percentuais Desvinculadas da Realidade (Art. 10)*

A imposição de percentagens mínimas sem estudos de base públicos e periódicos pode levar a ineficiências e aumento de custos para os operadores, resultando no uso excessivo de isenções (*waivers*) e na ineficácia da lei. A experiência internacional, como a do Brasil, demonstra que metas rígidas e descoladas da capacidade real da indústria local geram mais problemas do que soluções. Além disso, o critério de 51% de capital para definir uma empresa nacional é insuficiente e não garante controlo efectivo, abrindo espaço para a criação de empresas de fachada que formalmente cumprem a lei, mas não contribuem para o desenvolvimento local. É crucial exigir critérios adicionais como sede efectiva no país, controlo na gestão e identificação do beneficiário final (efectivo) para assegurar a genuinidade da participação nacional.

**Recomendações Legislativas Específicas:** Adopção de estudos técnicos previos e periódicos e públicos como base para definição de metas, garantindo que estas sejam realistas e alinhadas com a capacidade da indústria moçambicana. Rever metas trienalmente com base em evidências e na evolução da capacidade local. Acrescentar

critérios de sede fiscal, controlo e gestão efectiva, e identificação do beneficiário final nacional, para evitar empresas de fachada e assegurar que os benefícios da lei cheguem aos cidadãos moçambicanos.

### ***2.3 Fragilidades Institucionais e Riscos de Captura (Art. 22)***

A dependência de multas para financiar a agência reguladora) e a taxa adicional de 1% são problemáticos e podem comprometer severamente sua independência e imparcialidade com um risco de captura regulatória e mentalidade rent-seeking. Este modelo de financiamento cria um conflito de interesses inerente, onde a agência pode ser incentivada a aplicar multas de forma mais agressiva, não necessariamente para corrigir o incumprimento, mas para gerar receita. Isso aumenta significativamente o risco de captura regulatória<sup>3</sup>, um fenómeno onde a agência reguladora, em vez de actuar no interesse público, passa a servir os interesses das entidades que deveria regular, ou os seus próprios interesses financeiros. A experiência internacional mostra que agências com financiamento independente são mais eficazes e credíveis.

**Recomendações Legislativas Específicas:** Substituir receitas de multas por dotações do Orçamento do Estado, garantindo um financiamento estável e previsível. Complementar com taxas administrativas fixas (não ligadas a sanções) e fundos de apoio internacionais para programas específicos, assegurando a autonomia financeira e operacional da agência. E ou, avaliar a integração da função de supervisão de CL no INP, com reforço de capacidade institucional, financiamento estável via Orçamento do Estado ou taxas administrativas, evitando novas estruturas redundantes.

### ***2.4 Omissão de Regras de Transparência***

A proposta de lei não exige a publicação dos planos e relatórios de conteúdo local. A ausência de publicidade compromete fundamentalmente a transparência e a capacidade de escrutínio público, o que é essencial para a responsabilização das empresas e da própria agência reguladora. Sem acesso a estas informações, a sociedade civil, os meios de comunicação e até mesmo outras entidades governamentais não conseguem monitorizar o cumprimento da lei, identificar falhas ou celebrar sucessos. A falta de transparência cria um ambiente propício à discricionariedade e à corrupção, minando a confiança no sistema.

---

<sup>3</sup>Captura regulatória: ocorre quando a entidade reguladora atua a favor dos interesses das empresas reguladas, em detrimento do interesse público.

**Recomendações Legislativas Específicas:** Incluir cláusula de publicação obrigatória de todos os planos de conteúdo local, relatórios anuais de desempenho e resultados de auditorias. Esta publicação deve ser feita em plataformas acessíveis ao público (e.g., *website* da Agência de Conteúdo Local), com salvaguardas para informações comercialmente sensíveis, mas garantindo o máximo de transparência possível.

## ***2.5 Falta de Instrumentos de Flexibilização (Waivers)***

A ausência de mecanismos formais de isenção (*waivers*) torna a lei excessivamente rígida e, conseqüentemente, inaplicável em sectores ou momentos em que a capacidade local é insuficiente para atender à demanda. Em indústrias complexas como a extractiva, é comum que nem todos os bens e serviços necessários possam ser fornecidos localmente com a qualidade, quantidade ou preço competitivo. A rigidez da lei, sem válvulas de escape controladas, pode levar a atrasos em projectos, aumento de custos operacionais e, em última instância, desincentivar o investimento. A experiência de países como o Brasil demonstra que a falta de flexibilidade gera ineficiências e a necessidade de contornar a lei, minando a sua credibilidade.

**Recomendações Legislativas Específicas:** Criar um mecanismo formal e transparente de isenção (*waiver*), condicionado à existência de planos de capacitação para desenvolver a capacidade local ausente, a um prazo definido para a isenção e a uma avaliação independente que comprove a inexistência de capacidade local. Este mecanismo deve ser gerido pela Agência de Conteúdo Local de forma transparente e com critérios claros.

## ***2.6 Debilidade na Transferência de Conhecimento***

A proposta de lei, embora mencione a importância da transferência de conhecimento, carece de mecanismos robustos e mensuráveis para garantir a sua efectividade. A simples exigência de um plano de transferência de conhecimento e tecnologia, por via de formações (Art. 11) não é suficiente. Sem metas quantificáveis, cronogramas claros e critérios objectivos para a formação de quadros nacionais, a transferência de conhecimento pode permanecer uma mera formalidade, sem gerar impacto real no desenvolvimento de capacidades locais. A experiência internacional, como a da Noruega e Malásia, demonstra que a capacitação efectiva requer planeamento detalhado e investimento contínuo, enquanto a falta de foco neste aspecto tem sido uma fraqueza em outros contextos.

**Recomendações Legislativas Específicas:** A proposta deve exigir metas mensuráveis, cronogramas e critérios objectivos para a formação de quadros nacionais, a serem detalhados nos Planos de Conteúdo Local. Além disso, deve prever a criação de um fundo

sectorial de capacitação, com contribuições obrigatórias das empresas do sector extractivo, para financiar programas de formação profissional e técnica alinhados com as necessidades da indústria.

### 3      **Recomendações Legislativas Específicas Detalhadas**

- **Não Penalizar Programas de Formação (Art. 14)** - A inclusão de salários de trabalhadores estrangeiros no cálculo negativo do conteúdo local (Componentes Importados) pode, paradoxalmente, desincentivar a contratação de especialistas cruciais para a transferência de conhecimento. Para evitar este efeito contraproducente, a lei deve excluir os salários de formadores estrangeiros credenciados da base de cálculo negativo do conteúdo local, desde que estes façam parte de um programa de formação e capacitação aprovado pela Agência de Conteúdo Local. Isso incentivará a importação de *expertise* necessária para o desenvolvimento de capacidades locais sem penalizar as empresas.
- **Transferência de Conhecimento (Art. 11)** - Para garantir que a transferência de conhecimento seja efectiva e não uma mera formalidade, a lei deve exigir que os Planos de Conteúdo Local contenham metas quantitativas, prazos e indicadores verificáveis para a formação e capacitação de quadros nacionais. Além disso, é fundamental criar um fundo sectorial de capacitação, com contribuições obrigatórias das empresas do sector extractivo, para financiar programas de formação profissional e técnica alinhados com as necessidades da indústria. Este fundo deve ser gerido de forma transparente pela Agência de Conteúdo Local.
- **Sanções Claras e Proporcionais** - A eficácia da lei depende da sua capacidade de fiscalização e aplicação de sanções. Para garantir a justiça e a previsibilidade, a lei deve estabelecer uma tabela clara de infrações e penalidades graduais, que sejam proporcionais à gravidade do incumprimento. Deve-se prever também o direito de defesa para as empresas, a possibilidade de recurso a uma instância administrativa ou judicial independente, e a opção de arbitragem independente para a resolução de disputas. Isso aumentará a confiança no sistema regulatório e incentivará a conformidade.

### 4      **Boas e Más Práticas Internacionais: Lições para Moçambique**

As experiências de outros países na implementação de políticas de conteúdo local oferecem valiosas lições para Moçambique. É crucial aprender tanto com os sucessos quanto com os fracassos para moldar uma legislação eficaz e sustentável.

#### **4.1 Boas Práticas e Lições para Moçambique**

**Noruega** - Modelo exemplar com regulação independente (NPD), forte formação nacional e adaptação progressiva de metas. A Noruega é frequentemente citada como um dos exemplos mais bem-sucedidos de gestão de recursos petrolíferos e desenvolvimento de conteúdo local. A sua política não se baseou em quotas rígidas, mas sim em um forte investimento em capacitação, pesquisa e desenvolvimento, e na criação de um ambiente de negócios competitivo. Para Moçambique, a lição é focar no desenvolvimento de uma força de trabalho altamente qualificada e de empresas locais competitivas globalmente, investindo massivamente em educação técnica e profissional. A independência da Agência de Conteúdo Local, à semelhança do Norwegian Petroleum Directorate (NPD), é crucial para garantir decisões técnicas e não políticas.

**Malásia** - Uso de *waivers* transparentes e progressivos, atrelados a planos de formação e metas mensuráveis. Boa articulação entre regulação e apoio institucional. A Malásia implementou políticas de conteúdo local com uma abordagem mais pragmática e flexível, focando-se no desenvolvimento gradual de capacidades e na competitividade, com a possibilidade de isenções (*waivers*) quando a capacidade local não existe. Moçambique pode aprender a reconhecer que o desenvolvimento de capacidades leva tempo e que as metas devem ser progressivas e realistas. A permissão de *waivers* deve ser condicionada à apresentação de planos claros para desenvolver a capacidade local no futuro, evitando atrasos em projectos e incentivando o investimento em capacitação.

#### **4.2 Más Práticas e Lições a Evitar para Moçambique**

**Brasil** - Fracassos causados por metas inflexíveis e sem base técnica, resultando em custos elevados e baixa competitividade. O Brasil implementou uma política de conteúdo local no sector de petróleo e gás com metas percentuais elevadas e rígidas. Embora bem-intencionada, a política enfrentou críticas significativas devido ao aumento dos custos dos projectos, atrasos na sua execução e à falta de capacidade da indústria local para atender à demanda, levando à necessidade de frequentes *waivers* e à ineficiência. Moçambique deve evitar a imposição de metas percentuais de conteúdo local que não estejam alinhadas com a capacidade real da indústria local, e focar-se na qualidade, eficiência e competitividade dos bens e serviços locais, e não apenas no cumprimento de números.

**Nigéria** - Criação de agência (NCDMB) sem meios, com corrupção sistêmica e impacto limitado na industrialização local. A Nigéria foi um dos primeiros países africanos a implementar uma lei de conteúdo local no sector de petróleo e gás. Embora tenha havido

alguns sucessos, a implementação tem sido marcada por desafios relacionados à capacidade institucional, governação, corrupção e à dificuldade em garantir a transferência efectiva de tecnologia e conhecimento. Moçambique deve garantir que a sua Agência de Conteúdo Local seja dotada de recursos humanos e financeiros adequados, e de capacidade técnica para fiscalizar, monitorar e implementar a lei de forma eficaz e transparente, implementando mecanismos robustos de combate à corrupção e assegurando a independência da agência para evitar a captura regulatória.

## 5 Considerações Finais

A Lei de Petróleos já estabelece prioridades para bens e serviços nacionais pelo que, poderá se optar por cláusulas contratuais para a implementação do CL uma vez que sem base industrial e capacidade de implementação, uma lei simbólica não terá eficácia. No entanto, depender apenas de contratos isolados perpetua assimetrias, incentiva negociações *ad hoc* e limita o escrutínio público. A vantagem de um regime legal robusto é criar padrões mínimos vinculativos, garantir coerência nacional, prever regras de flexibilidade e assegurar a publicação de dados.

Moçambique tem a oportunidade de construir um regime de conteúdo local robusto, baseado em evidências, transparência e flexibilidade regulada. Para tal, é essencial que a proposta de lei seja revista à luz de contribuições da sociedade civil, do sector privado nacional e de especialistas independentes. A pressa em legislar pode comprometer décadas de oportunidades, resultando em ineficiências, aumento de custos e um impacto limitado no desenvolvimento económico real. Uma lei bem concebida e implementada pode ser um motor poderoso para o crescimento inclusivo e a diversificação económica de Moçambique.

## 6 Referências

- Africa Centre for Energy Policy (2022). Ghana's Local Content Experience.
- African Natural Resources Centre. (2018). Local Content Development in Africa's Oil and Gas Sector: A Review of Experiences and Lessons Learned. African Development Bank Group. Disponível em: [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Local\\_Content\\_Development\\_in\\_Africa's\\_Oil\\_and\\_Gas\\_Sector.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Local_Content_Development_in_Africa's_Oil_and_Gas_Sector.pdf).
- Agência Nacional do Petróleo (Brasil): <https://www.gov.br/anp>
- CNI. (2017). Políticas de Conteúdo Local: Experiências Internacionais Recentes. Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/7e/a9/7ea99d2b-f2ad-428f-af2b-2afa951e5df3/cni\\_politicas\\_de\\_conteudo\\_local\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/7e/a9/7ea99d2b-f2ad-428f-af2b-2afa951e5df3/cni_politicas_de_conteudo_local_web.pdf)]([https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/7e/a9/7ea99d2b-f2ad-428f-af2b-2afa951e5df3/cni\\_politicas\\_de\\_conteudo\\_local\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/7e/a9/7ea99d2b-f2ad-428f-af2b-2afa951e5df3/cni_politicas_de_conteudo_local_web.pdf)).

[com.br/media/filer\\_public/7e/a9/7ea99d2b-f2ad-428f-af2b-2afa951e5df3/cni\\_politicas\\_de\\_conteudo\\_local\\_web.pdf](https://com.br/media/filer_public/7e/a9/7ea99d2b-f2ad-428f-af2b-2afa951e5df3/cni_politicas_de_conteudo_local_web.pdf).

- Malaysia Petroleum Resources Corporation: <https://www.mprc.gov.my>
- Nigerian Content Development and Monitoring Board (NCDMB). (2010). Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act. Disponível em: <https://ncdmb.gov.ng/wp-content/uploads/2018/03/Nigerian-Oil-and-Gas-Industry-Content-Development-Act-2010.pdf>.
- Nigerian Content Development and Monitoring Board: <https://www.ncdmb.gov.ng>
- Norwegian Petroleum Directorate: <https://www.npd.no/en>
- Norwegian Petroleum Directorate. (N.D.). About the NPD. Disponível em: [\[https://www.npd.no/en/about-the-npd/\]\(https://www.npd.no/en/about-the-npd/\)](https://www.npd.no/en/about-the-npd/).
- Petroleum Nasional Berhad (PETRONAS). (N.D.). Local Content Development. Disponível em: <https://www.petronas.com/sustainability/local-content-development>.
- South African Department of Trade and Industry. (2015). Broad-Based Black Economic Empowerment Act, 2003 (Act No. 53 of 2003): Codes of Good Practice. Disponível em: [https://www.thedti.gov.za/economic\\_empowerment/bee\\_codes.jsp](https://www.thedti.gov.za/economic_empowerment/bee_codes.jsp) [\[https://www.thedti.gov.za/economic\\_empowerment/bee\\_codes.jsp\]](https://www.thedti.gov.za/economic_empowerment/bee_codes.jsp)
- Tordo, S. et al (2013). Local Content Policies in the Oil and Gas Sector. World Bank.